

ВЗАЄМОДІЯ МВС УКРАЇНИ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ПИТАНЬ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ ТА БЕЗПЕКИ

INTERACTION OF MIA OF UKRAINE AND THE NATIONAL POLICE ON THE ISSUES OF IMPLEMENTATION OF REFORMS IN THE SECTOR OF PUBLIC ORDER AND SECURITY

Кочеров М.В.

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративного права

ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Стаття присвячена питанням розуміння сутності взаємодії МВС та Національної поліції з питань реалізації реформ. Зазначається, що компетенція Національної поліції з питань забезпечення реформ є дещо звуженою. Реалізація компетенції Національної поліції з питань виконання реформ здійснюється та організовується МВС України, а також спеціальних суб'єктів як-то, Департаментом формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу МВС Управління взаємодії з Національною поліцією.

Звертається увага на те, що Національна поліція України має статус центрального органу виконавчої влади, який має організаційно-правове відокремлення в самостійну структуру виконавчої влади, є за статусом незалежним суб'єктом в системі центральних органів виконавчої влади. Однак, вивчення прав та обов'язків керівника поліції, предметів відання МВС України (з питань управлінської діяльності) та Кабінету Міністрів України (який координує діяльність поліції через МВС України) можна вказати на відносну самостійність цього органу влади як з питань ініціювання та формування реформ, так із питань їх реалізації. Зважаючи на те, що діяльність (в першу чергу управлінська діяльність) Національної поліції України спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ України, можна стверджувати, що вертикаль цього центрального органу влади фактично очолює вказаний міністр, а за рахунок появи посади Голови поліції і його заступників (заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Міністром внутрішніх справ) відбулось фактичне збільшення (у кількісному значенні) керівного складу МВС України.

Ключові слова: поліція, МВС України, реформи, взаємодія, реалізація.

The article is devoted to understanding the essence of cooperation between the Ministry of Internal Affairs and the National Police on the implementation of reforms. It is noted that the competence of the National Police to ensure reforms is somewhat narrowed. The implementation of the competence of the National Police on the implementation of reforms is carried out and organized by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, as well as special entities such as the Department for Policy Making on the Ministry of Internal Affairs and Monitoring of the Ministry of Internal Affairs.

Attention is drawn to the fact that the National Police of Ukraine has the status of a central executive body, which has organizational and legal separation into an independent structure of executive power, is an independent entity in the system of central executive bodies. However, the study of the rights and responsibilities of the police chief, the subjects of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine (administrative activities) and the Cabinet of Ministers of Ukraine (which coordinates police activities through the Ministry of Internal Affairs of Ukraine) can indicate the relative independence of this body, so on the issues of their implementation. Given that the activities (primarily management activities) of the National Police of Ukraine are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers through the Minister of Internal Affairs of Ukraine, it can be argued that the vertical of this central authority is actually headed by the Minister, and due to the post of Chief of Police and his deputies. (deputies are appointed and dismissed by the Minister of Internal Affairs) there was an actual increase (in quantitative terms) of the leadership of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

As for the areas of jurisdiction, subjects, objects to which the powers of the National Police on the implementation of reforms in accordance with the areas of activity, as follows from the Regulations on the National Police, it is the central executive body, whose activities are directed and coordinated by the Cabinet Ministers of Ukraine through the Minister of Internal Affairs and who implements state policy in the areas of protection of human rights and freedoms, the interests of society and the state, combating crime, maintaining public safety and order. Therefore, it is obvious that the competence of the police in the implementation of the relevant state policy and reforms is related to such activities as "organization", "coordination", "interaction" and "monitoring", "analysis", because directly involved in shaping this policy. including no reforms.

Key words: police, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, reforms, interaction, implementation.

Актуальність теми. Щодо сфер відання, предметів, об'єктів, на які поширюються владні повноваження Національної поліції з питань реалізації реформ відповідно до напрямів діяльності, то, як випливає зі змісту Положення про Національну поліцію, вона є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Тому, вочевидь, компетенція поліції з питань реалізації відповідної державної політики та реформ пов'язана з такою діяльністю, як «організація», «координація», «взаємодія» та «моніторинг», «аналітика», тому що безпосередньо участь у формуванні цієї політики у тому числі і реформ не бере.

Вказане знову й знову зумовлює наукові дослідження, що присвячені аналізу взаємодії Національної поліції та МВС України в питаннях формування та реалізації реформ.

Стан наукових досліджень. Питання статусу та повноважень Національної поліції України та МВС

України весь час перебувають у полі наукових досліджень вітчизняних науковців. Серед останніх можна виділити праці таких науковців, як О.М. Бандурка, О.К. Безсмертний, В.М. Бурденюк, С.М. Гусаров, М.П. Гурковський, О.В. Ковальов, А.Т. Комзюк, С.Л. Курило, Р.С. Мельник, О.М. Музи-чук, О.С. Проневич, О.П. Рябченко, В.В. Сокурченко, В.В. Чумак, В.І. Шамрай та деякі інші. Наукові праці вказаних дослідників безумовно мають теоретичне та практичне значення, однак, враховуючи умови сьогодення, необхідно переглянути концептуальні підходи до розуміння сутності взаємодії МВС та Національної поліції з питань реалізації реформ.

Мета статті висвітлити зміст та особливості взаємодії МВС та Національної поліції з питань реалізації реформ.

Виклад основного матеріалу.

Основним нормативно-правовим актом, яким регулюється порядок реалізації компетенції МВС України у взаємовідносинах з центральними органами виконавчої влади, які входять до сфери відання міністерства, є Наказ МВС України № 1250 від 25.11.2016 «Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ

України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ» [1].

Цей Порядок спрямовано на забезпечення узгодженості, планованості та цілісності формування державної політики, а також ефективності її реалізації у сферах охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, надання поліцейських послуг, міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [1].

Відповідальними за взаємодію зі Службою у МВС з урахуванням компетенції є Управління взаємодії з Національною поліцією, Управління взаємодії з Державною міграційною службою України, Управління взаємодії з Державною прикордонною службою України, Управління взаємодії з Державною службою України з надзвичайних ситуацій. Організація опрацювання документів, які надсилаються зі Служб до МВС, відповідно до цього Порядку покладається на Управління відповідно до компетенції. Строк опрацювання в МВС проєктів нормативно-правових актів, розроблених Службою, визначається в межах, встановлених законодавством, якщо Службою не встановлено іншого обґрунтованого терміну виконання. Строк опрацювання в МВС нормативно-правових актів, розроблених центральними органами та надісланих Службою для погодження своєї позиції, становить 15 робочих днів з дня, наступного після надходження його до МВС.

Як бачимо, цей наказ регулює дуже важливі напрямки діяльності МВС України у взаємодії з іншими центральними органами виконавчої влади, що входять до сфери його відання, а саме: нормотворчості, планування, контролю та обміну інформацією.

Повноваження Національної поліції (права та обов'язки) стосовно внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначених сферах полягають у наступному.

Національна поліція здійснює планування своєї діяльності за визначеними Міністром пріоритетними напрямками роботи. З метою забезпечення послідовної та узгодженої діяльності з формування та реалізації державної політики у відповідній сфері (у тому числі й з питань реформ) Національна поліція формує річний план роботи та подає його до МВС для затвердження Міністром. Департамент формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу МВС і Управління взаємодії з Національною поліцією відповідно до компетенції спільно з іншими заінтересованими структурними підрозділами апарату МВС опрацьовують проєкт річного Плану Національної поліції, пропозиції щодо реформ та передають його на затвердження Міністру.

У планах роботи Національна поліція визначає відповідальних за здійснення запланованих заходів структурних підрозділів апарату поліції та відповідних територіальних органів, а також строки їх виконання.

План роботи Національної поліції повинен передбачати: заходи, спрямовані на реалізацію пріоритетів діяльності поліції, її територіальних органів, і шляхи виконання покладених на неї завдань;

заходи, спрямовані на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України та Кабінету

Міністрів України, наказів МВС, інших актів законодавства, доручень Президента України, Прем'єр-міністра України та Міністра, а також реформ;

актуальні питання, пов'язані з реалізацією державної політики у відповідній сфері;

проведення конгресів, форумів, семінарів, нарад, інших заходів (у тому числі міжнародних), проведення яких забезпечує Національна поліція або в яких передбачена її участь;

питання організації діяльності структурних підрозділів Національної поліції та її територіальних органів з виконання актів законодавства, доручень Президента України, Прем'єр-міністра України та Міністра.

За необхідності за дорученням Міністра до затвердженого плану роботи Національної поліції вносяться відповідні зміни, про що Національна поліція інформує Міністра. У разі необхідності внесення змін до плану роботи Національної поліції її Голова звертається з пропозиціями до Міністра для прийняття ним відповідного рішення.

Контроль за реалізацією державної політики та реформ у відповідній сфері здійснює Міністр через Департамент формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу МВС шляхом поточного контролю, а також проведення планових та позапланових перевірок.

У разі необхідності до проведення перевірок за дорученням керівництва МВС можуть залучатися працівники Управління взаємодії з Національною поліцією відповідно до компетенції, інших заінтересованих структурних підрозділів апарату МВС, територіальних органів з надання сервісних послуг МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС, Головного управління Національної гвардії України та апарату Національної поліції відповідно до їх компетенції. Наказом Міністра затверджується склад комісії та визначається її голова.

Планові перевірки проводяться не частіше одного разу на рік. Проміжок часу між перевітками (плановими/позаплановими) не повинен бути менше ніж три місяці.

Департамент формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу МВС розробляє графік проведення планових перевірок Національної поліції, її територіальних органів та подає його за погодженням з керівництвом МВС на затвердження Міністру. Графік проведення планових перевірок доводиться до відома Національної поліції.

З метою забезпечення належної ефективної та дієвої взаємодії з питань реалізації державної політики та реформ Національна поліція подає до МВС:

пропозиції щодо пріоритетних напрямів роботи на наступний рік – до 15 листопада року, що передує звітному; пропозиції до плану законопроектних робіт на наступний рік – до 10 вересня поточного року;

проєкт плану роботи Національної поліції на рік – до 15 грудня року, що передує звітному;

звіти про виконання планів роботи Національної поліції та покладених на неї завдань за попередній рік – до 25 січня поточного року;

доповіді, інформаційні та інші матеріали – у визначені терміни;

інформацію про виконання доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, у яких МВС визначено головним виконавцем, а Національна поліція є співвиконавцем, – невідкладно, якщо такі доручення надсилаються для виконання негайно, в інших випадках – протягом першої половини строку, відведеного на їх виконання;

інформацію за запитом Міністра, Департаменту формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу МВС або Управління взаємодії з Національною поліцією відповідно до компетенції – у визначений строк в порядку, встановленому Типовою інструкцією з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки

Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 року № 1242;

Певні права стосовно особливостей реалізації Національною поліцією державної політики у визначених сферах та реформ має МВС України. Ці права передбачають обов'язки Національної поліції з питань реалізації державної політики у визначених сферах та подальших реформ.

Так, МВС України має повноваження надсилати Національній поліції:

інформацію про визначені Міністром пріоритетні напрями роботи Національної поліції;

затверджені Міністром плани роботи Національної поліції;

погоджені Міністром проект структури центрального апарату Національної поліції, рішення про погодження утворення, реорганізації, ліквідації територіальних органів Національної поліції та їх структури або вмотивована відмова в погодженні;

методичні та інформаційні матеріали, спрямовані на формування та реалізацію державної політики у відповідних сферах;

пропозиції щодо вдосконалення діяльності Національної поліції.

З метою надання допомоги та удосконалення діяльності Національної поліції з питань реалізації державної політики у визначених сферах та реформ за погодженням з Міністром внутрішніх справ Національна поліція може:

створювати спільні робочі групи, проведення колегій, нарад, консультацій з метою забезпечення ефективного виконання покладених на Національну поліцію завдань і функцій, удосконалення управлінської діяльності;

проводити заходи, спрямовані на реалізацію пріоритетів діяльності МВС, Національної поліції, їх територіальних органів шляхом виконання покладених на них завдань і функцій.

Отже, з врахуванням вищевикладеного, слід зазначити, що ми не можемо говорити про самостійність та незалежність Національної поліції з питань реалізації реформ. Хоча Національна поліція і має статус центрального органу виконавчої влади і має організаційно-правове відокремлення у самостійну структуру однак говорити про її незалежність не можна.

Зважаючи на те, що діяльність (в першу чергу управлінська діяльність) Національної поліції України спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ України, можна стверджувати, що вертикаль цього центрального органу влади фактично очолює вказаний міністр, а за рахунок появи посади Голови поліції і його заступників (заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Міністром внутрішніх справ) відбулось фактичне збільшення (у кількісному значенні) керівного складу МВС України [2, с. 24].

Широта координаційних повноважень МВС України з питань реалізації реформ Національною поліцією нівелює самостійність поліції у цій сфері.

МВС України (в рамках координації управлінської діяльності поліції) з питань реформ виконує таку роль:

1. Забезпечує формування державної політики та реформ у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку і контролю їх виконання. При цьому Національна поліція реалізує ці реформи, а МВС України здійснює контроль за їх реалізацією. Голова Національної поліції в цьому аспекті має відносну самостійність.

Координація забезпечення поліцією заходів з формування реформ та реалізацію вже прийнятих програмних документів МВС України полягає у здійсненні контролю за виконанням стратегій, державних програм, планів роботи тощо, у зв'язку з чим МВС України проводить:

моніторинг стану реформ; вивчає та аналізує і узагальнює їх результати та ефективність реалізації.

2. Забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції та затверджує її стратегічні та тактичні плани діяльності. Таким чином, МВС України є «посередником» в законопроектній діяльності Національної поліції та в рамках своєї координаційної діяльності займається питаннями ініціювання реформ, їх подальшим впровадженням, оптимізацією правового регулювання діяльності поліції у цій сфері.

3. Затверджує стратегічні програми діяльності та визначає пріоритетні напрями роботи поліції, шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи. МВС України в процесі координації діяльності поліції наділене широкими повноваженнями щодо визначення стратегії та характеру функціонування Національної поліції, що є законодавчим відображенням прямої підпорядкованості поліції міністерству, якому цей орган виконавчої влади підпорядковується фактично в якості умовно децентралізованого департаменту.

4. Приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є МВС України, для забезпечення їх ефективного та цільового використання. В цьому аспекті слід зазначити, що успіх реформ та ефективність їх реалізації в багато чому залежить від стану їх фінансування, від наявності матеріальних та технічних ресурсів на втілення запланованих заходів. У зв'язку з чим, Національна поліція цілком залежить від рішення МВС України щодо фінансування реформ та від того, яким чином і в який період вони будуть реалізовуватися. Адже відсутність коштів може звести нанівець виконання запланованих заходів.

5. Виконує ряд інших обов'язків відповідно до чинного законодавства України. На нашу думку, ці обов'язки можна умовно розділити на такі дві основні групи: 1) обов'язки МВС, що забезпечують управлінську діяльність поліції. Такими, наприклад, є: організація роботи з підготовки та професійного навчання поліцейських; організація та здійснення відбору, підготовка та навчання кандидатів для направлення до складу національного контингенту та національного персоналу з числа поліцейських Національної поліції України тощо; 2) обов'язки МВС, що позбавляють поліцію самостійності в своїй діяльності. До таких повноважень слід віднести: призначення на посаду та звільнення з посади першого заступника та заступників керівника поліції; затвердження вимог щодо рівня фізичної підготовки для поліцейських та кандидатів, які вступають на службу в поліції тощо [2, с. 24].

Висновки. З наведеного вище ми можемо зробити певні висновки та узагальнення.

Компетенція Національної поліції з питань забезпечення реформ є дещо звуженою. Реалізація компетенції Національної поліції з питань виконання реформ здійснюється та організовується МВС України, а також спеціальних суб'єктів як-то, Департаментом формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу МВС Управління взаємодії з Національною поліцією.

Національна поліція України має статус центрального органу виконавчої влади, який має організаційно-правове відокремлення в самостійну структуру виконавчої влади, є за статусом незалежним суб'єктом в системі центральних органів виконавчої влади. Однак, вивчення прав та обов'язків керівника поліції, предметів відання МВС України (з питань управлінської діяльності) та Кабінету Міністрів України (який координує діяльність поліції через МВС України) можна вказати на відносну самостійність цього органу влади як з питань ініціювання та формування реформ, так із питань їх реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ: наказ МВС України від 25.11.2016 № 1250.
2. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія. – Харків : Панов, 2016. – 460 с.